



Bruselas, 2.3.2016  
COM(2016) 116 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

**QUE ACOMPAÑA A LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO  
RELATIVO A LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA URGENTE EN LA UNIÓN**

## 1. Contexto

Hoy hay más de 60 millones de personas desplazadas como consecuencia de guerras, conflictos prolongados o catástrofes naturales graves. Entre enero de 2015 y febrero de 2016, más de 1,1 millones de personas – refugiados, solicitantes de asilo y migrantes – han llegado a la Unión Europea, escapando de conflictos en sus países de origen o en busca de una vida mejor y más segura. A pesar del invierno, el número de refugiados y migrantes que han llegado a las costas de la UE en 2016 ha sido diez veces mayor que las cifras registradas durante el mismo período de 2015<sup>1</sup>.

La Comisión Europea está trabajando para garantizar una respuesta europea fuerte y coordinada<sup>2</sup>. Se ha presentado un amplio conjunto de propuestas destinadas a dotar a los Estados miembros de las herramientas necesarias para reducir el gran número de llegadas y para gestionarlas. Se han hecho también esfuerzos sustanciales para tratar las causas profundas de la migración y proporcionar ayuda humanitaria en las zonas afectadas por los conflictos, así como a los refugiados que se encuentran en los países vecinos de acogida.

Por desgracia, mientras estas medidas llegan a ser plenamente efectivas, la Unión Europea se enfrenta, por primera vez en su historia, a potenciales consecuencias humanitarias de amplio alcance en su propio territorio. Es necesaria una acción coordinada adicional, excepcional e inmediata para complementar y apoyar la respuesta de los Estados miembros y asegurar que la UE pueda evitar una auténtica tragedia humanitaria dentro de sus fronteras.

En este contexto, el 19 de febrero de 2016, el Consejo Europeo pidió a la Comisión una acción urgente y propuestas concretas con el fin de «establecer ahora la capacidad necesaria para que la UE proporcione ayuda humanitaria de manera interna, en cooperación con organizaciones como el ACNUR, para apoyar a los países que se enfrentan a la llegada de un elevado número de refugiados y migrantes, basándose en la experiencia de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la UE»<sup>3</sup>.

Hacen falta un nuevo instrumento y un presupuesto rectificativo para subsanar esta carencia en el conjunto de herramientas de que dispone la UE. El artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la UE permite que la denominada ayuda humanitaria se utilice únicamente para necesidades surgidas fuera de la UE. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU) no está adecuadamente equipado para tratar las necesidades humanitarias estructurales de amplio alcance resultantes de la crisis migratoria y de los refugiados. Las ocasiones en que se ha activado<sup>4</sup> el MPCU para responder a la crisis migratoria y de los refugiados han demostrado que, si bien la asistencia mutua voluntaria funciona bien en los casos en que un Estado miembro está desbordado por una catástrofe, no está en cambio concebida para tratar situaciones en las que puedan ser varios los Estados miembros afectados. Otros instrumentos, como el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y el Fondo de Seguridad Interior (FSI) proporcionan recursos

---

<sup>1</sup> ACNUR.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión, de 10 de febrero de 2016, sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración - COM(2016) 85 final.

<sup>3</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 de febrero de 2016, EUCO 1/16.

<sup>4</sup> Hungría, Eslovenia, Croacia, Grecia y Serbia han solicitado asistencia.

financieros significativos para apoyar a los Estados miembros, pero no están diseñados para responder a las necesidades estrictamente humanitarias de grandes grupos de refugiados y migrantes.

Por consiguiente, es necesario desarrollar un instrumento con un presupuesto específico que permita a la UE proporcionar ayuda financiera a socios humanitarios capaces de ejecutar rápidamente acciones de emergencia en apoyo de los Estados miembros desbordados.

Conviene destacar que, de acuerdo con el mandato recibido del Consejo Europeo, las medidas contenidas en la propuesta de Reglamento tendrán como objetivo, ante todo, tratar los desafíos humanitarios excepcionales que han surgido de la actual situación migratoria y que es probable que persistan durante algún tiempo.

Además, es prudente planificar de tal manera que aseguremos que esta nueva iniciativa pueda responder a cualquier emergencia futura importante que pueda tener un impacto humanitario de amplio alcance. El potencial de que se produzcan catástrofes de origen humano o natural dentro de la Unión es cada vez más elevado, y puede alcanzar tal magnitud que genere dificultades económicas graves en uno o varios Estados miembros. Además, pueden producirse en uno o más Estados miembros que afrontan ya graves dificultades económicas por otros motivos, con el consiguiente resultado de mayor exacerbación y agravamiento de la situación económica general de los Estados miembros afectados. En cualquier caso, la capacidad de respuesta del Estado miembro afectado se vería perjudicada, lo que tendría una repercusión negativa en la prestación de asistencia a las personas que la necesitan.

La propuesta, por tanto, establece un marco más general para el suministro de asistencia urgente en todo tipo de catástrofes de origen humano o natural dentro de la UE que tengan como resultado un impacto humanitario de amplio alcance. A tenor de la experiencia que se adquiriera con la aplicación del Reglamento propuesto, y teniendo en cuenta la evaluación intermedia del Mecanismo de Protección Civil de la Unión que deberá realizarse en 2017, se estudiarán posibles sinergias entre ambos instrumentos.

## **2. Objetivo y ámbito de aplicación**

El objetivo específico del Reglamento propuesto es establecer medidas que permitan a la Unión proporcionar asistencia financiera urgente destinada a operaciones de socorro humanitario imprescindibles para salvar vidas que deban desarrollarse con urgencia dentro de la UE. En este marco, la Unión podrá también proporcionar asistencia financiera para sufragar las operaciones de respuesta de emergencia directamente relacionadas con la crisis migratoria y de los refugiados que existe actualmente. Esto incluirá todo tipo de operaciones de asistencia, socorro y protección destinadas a salvar vidas, mitigar el sufrimiento y proteger la dignidad humana. Estas operaciones abarcarían, por ejemplo, el suministro de artículos básicos de socorro, la prestación de servicios de salud, educación y protección, el suministro de material de refugio y de los servicios conexos, el abastecimiento de agua y saneamiento u otros tipos de ayuda de carácter urgente.

Para maximizar la eficiencia, el Reglamento propuesto prevé que la ejecución de las operaciones de respuesta urgente sea llevada a cabo por organizaciones asociadas<sup>5</sup>. De este modo, la Comisión podrá recurrir de inmediato a socios establecidos y veteranos o a servicios especializados de los Estados miembros que posean la experiencia requerida<sup>6</sup>.

En términos más generales, y conforme a lo solicitado por el Consejo Europeo, el Reglamento propuesto se basa en la sólida experiencia que la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión ha adquirido en sus ámbitos de competencia, permitiéndole reproducir dentro de la Unión las acciones que normalmente lleva a cabo en terceros países. En concreto, dadas las semejanzas entre proporcionar asistencia urgente para atender las necesidades humanitarias básicas dentro de la Unión y suministrar ayuda humanitaria a las personas afectadas por catástrofes o conflictos en terceros países, el Reglamento establece que todas las operaciones financiadas en virtud de sus disposiciones deberán cumplir los principios humanitarios acordados internacionalmente.

Los procedimientos de desembolso se ajustan también a las características de la ayuda urgente para garantizar la rapidez y la flexibilidad necesarias. Por otra parte, el Reglamento propuesto permitirá que se adjudiquen directamente subvenciones y contratos públicos y que estos cubran el 100 % de los costes subvencionables. Se prevé también cierto grado de retroactividad.

### **3. Presupuesto y calendario**

Basándose en los datos disponibles<sup>7</sup>, y puesto que cabe suponer razonablemente que algunas de estas necesidades serán cubiertas por otras entidades, la Comisión ha llegado a la conclusión de que serían necesarios 700 millones EUR a lo largo de los próximos tres años para hacer frente a las necesidades humanitarias crecientes en Europa durante esta crisis migratoria y de los refugiados, especialmente en los países de la UE situados en la ruta de los Balcanes Occidentales. Haría falta una asignación de 300 millones EUR para apoyar y complementar las acciones emprendidas por los Estados miembros con el fin de cubrir las necesidades humanitarias pendientes de los refugiados y los migrantes en 2016 y para atender a desastres imprevistos. Otros 200 millones EUR deberían asignarse para ser utilizados en 2017 y 2018 respectivamente, a medida que vayan surgiendo nuevas necesidades humanitarias, especialmente si los flujos de refugiados se mantienen en su nivel actual.

En espera de que entre en vigor el Reglamento propuesto, la Comisión seguirá haciendo todo lo posible por atender las necesidades humanitarias que puedan existir en los Estados miembros como consecuencia de la gran afluencia de refugiados y migrantes, utilizando el FAMI y el FSI. Aunque el FAMI y el FSI fueron concebidos inicialmente para apoyar medidas a largo plazo y estructurales destinadas a reforzar las capacidades permanentes de los Estados miembros de la UE en el ámbito de la migración y la

---

<sup>5</sup> Esto incluye organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, así como servicios especializados de los Estados miembros.

<sup>6</sup> La Comisión ha celebrado acuerdos marco de asociación con muchas de estas organizaciones, que pueden utilizarse también en el marco de esta propuesta de Reglamento.

<sup>7</sup> Estos datos han sido recogidos por la Comisión en el transcurso de la crisis de los refugiados y han sido facilitados por socios humanitarios experimentados que trabajan sobre el terreno (por ejemplo, el informe de la OIM y el ACNUR titulado *Regional refugee and migrant response plan for Europe*, según el cual hacen falta 550 millones USD de acuerdo con una hipótesis basada en el tránsito).

seguridad, en situaciones de emergencia pueden utilizarse también para satisfacer un amplio conjunto de necesidades inmediatas (incluso de carácter humanitario).

#### **4. Conclusión**

La Comisión sabe que utilizar el FAMI y el FSI no puede ser sino una solución temporal en espera de que se adopte el Reglamento propuesto. Por esta razón, la Comisión destaca la importancia de adoptar rápidamente la propuesta, en especial con miras a la llegada de la primavera y la escalada probable de las necesidades humanitarias, y pide al Consejo que actúe con la mayor celeridad posible. Es preciso actuar ahora para impedir que se desarrolle una crisis humanitaria dentro de nuestra Unión.